

OVEREENKOMST TUSSEN PARTIJEN OVER BORGING EN UITVOERING VAN DE GEBIEDSGERICHTE MAATREGELEN IN EN NABIJ NATURA 2000-GEBIEDEN IN VERBAND MET HET PROGRAMMA AANPAK STIKSTOF IN DE PROVINCIE DRENTHE

Toelichting op de overeenkomst

Inhoud:

- Aanleiding
- Proces en betrokkenen
- Wijzigende maatregelen
- Monitoring
- Apparaatskosten
- Instrumentarium
- Organisatie

Aanleiding

De PAS maatregelen vormen samen met generieke bronmaatregelen waarmee de stikstofdepositie in Nederland in de loop der jaren wordt verminderd en met een stuk economische ontwikkelingsruimte de belangrijkste pijlers voor de PAS. In het kader van de 'Raamovereenkomst Plattelandsontwikkeling Drenthe' hebben partijen afspraken gemaakt over de gezamenlijke uitwerking, uitvoering en voortgangsbewaking voor de uitvoering van de totale opgave aan KRW, Nieuwe Natuur en PAS-maatregelen in Drenthe.

Juridisch gezien staat met de gesloten 'Raamovereenkomst Plattelandsontwikkeling Drenthe' de uitvoering van de PAS-maatregelen nog onvoldoende vast. De provincie is daarom met de meest betrokken partijen, TBO's, DPG en waterschappen, in overleg getreden om te komen tot een borgingsovereenkomst.

In de borgingsovereenkomst leggen partijen op juridische wijze de verwezenlijking van de PAS maatregelen vast. Daarmee leggen zij een verdere basis voor een forse investering in natuurherstel in Drenthe en maken zij tevens vergunningverlening vanuit de Natuurbeschermingswet voor nieuwe economische ontwikkelingen mogelijk.

Partijen staan in principe positief tegenover een borgingsovereenkomst. Deze kan partijen verdere zekerheid over eenieders rollen en verantwoordelijkheden en procedurele en financiële zekerheden bieden.

Proces en betrokkenen

Bijgaand tekstvoorstel is het uitvloeisel van overleg tussen de provincie en terreinbeherende organisaties, DPG en waterschappen. Tussen partijen is steeds naar gedragen oplossingen voor inhoudelijke kwesties gezocht. Voor DPG geldt daarbij dat instemming van deze organisatie haar individuele leden niet bindt.

De tekst is juridisch afgestemd, o.a. de een jurist van het ministerie van Economische Zaken het stuk te laten beoordelen. Dit is van belang omdat de borgingsovereenkomst juridisch onder het vergrootglas kan komen te liggen wanneer bezwaar wordt gemaakt tegen op basis van de PAS verleende vergunningen.

Op dinsdag 17 maart a.s. is in het college van Gedeputeerde Staten over de borgingsovereenkomst gesproken. Het college kon zich vinden in de inhoud van de borgingsovereenkomst. Op 14 april

stemden GS definitief in met de tekst. Het eindconcept van de borgingsovereenkomst is met deze oplegnotitie aan de CLG voorgelegd.

De borgingsovereenkomst is de juridische vertaling van de afspraken tussen partijen. Deze oplegnotitie kan helpen om de in de borgingsovereenkomst gemaakte afspraken nader te duiden. Tegenstrijdigheid tussen deze documenten moet niet bestaan, maar mocht daarvan onverhoopt sprake zijn, dan prevaleert de borgingsovereenkomst.

Gemeenten zijn geen partij bij ondertekening van de borgingsovereenkomst. Hun specifieke rol is voldoende geborgd met de afspraken uit de Raamovereenkomst Plattelandsontwikkeling Drenthe. De betekenis van deze overeenkomst voor de rol van gemeenten wordt in een schrijven van de provincie aan gemeenten nog eens expliciet vermeld. Dit schrijven zal door de Gedeputeerde in een gesprek met gemeenten overhandigd worden. LTO is evenmin partij. Haar positie is eveneens vastgelegd in de Raamovereenkomst Plattelandsontwikkeling Drenthe. Partijen achten de betrokkenheid en ondersteuning van LTO hiermee op een acceptabele wijze vormgegeven.

In de discussies over de af te sluiten borgingsovereenkomst heeft een aantal inhoudelijke discussiepunten heel expliciet een rol gespeeld. We staan hierna hierbij stil en geven aan hoe e.e.a. in de concept borgingsovereenkomst is meegenomen.

Wijzigende maatregelen

Partijen gaan bij ondertekening van de borgingsovereenkomst van de bij vaststelling van de PAS geldende versie van de gebiedsanalyses uit. De regeling in de borgingsovereenkomst voorziet erin dat maatregelen in de gebiedsanalyses kunnen worden aangepast wanneer dit tot effectievere en efficiëntere maatregelen leidt. De provincie is daartoe zelfstandig bevoegd wanneer aanpassing van maatregelen geen gevolgen voor de te verdelen ontwikkelingsruimte hebben.

Particulieren zijn niet altijd, dan wel later in het proces, bij het uitwerken van PAS-maatregelen betrokken. DPG wijst erop dat hierdoor mogelijk kansen zijn laten liggen. Door particulieren bij uitwerking van maatregelen naar de toekomst toe actief te betrekken, kan dit ondervangen worden.

De provincie heeft in de afgelopen periode met TBO's tijdens zogenaamde 'verfijningssessies' afspraken gemaakt over verbetering van de maatregelen uit op basis van destijds geldende versies van de gebiedsanalyses. Deze resultaten zijn over en weer vastgelegd. De provincie werkt eraan dat de resultaten van deze sessies alsnog worden opgenomen in de met de PAS vast te stellen gebiedsanalyses. Mocht dat onverhoopt niet lukken, dan ziet de provincie de vastgelegde afspraken als passend bij hetgeen in artikel 5.9 van de overeenkomst is verwoord zodat kan worden uitgegaan van de resultaten van de verfijningssessies.

Het zo nodig verbeteren van maatregelen kan voortgaan in de komende jaren. Daarom is er geen verwijzing opgenomen naar een vaststaande maatregelen tabel, maar is wel de verplichting voor de provincie opgenomen om volgens de procedure van artikel 5.9 alternatieve maatregelen te accepteren wanneer die efficiënter en effectiever zijn dan de in de gebiedsanalyse opgenomen maatregelen. De maatregelentabel van de realisatiestrategie waarin altijd de meest actuele stand van zaken wordt meegenomen, geldt als overzichtsdocument voor de uitvoering.

Wat betreft de positie van particulieren, beseft de provincie zich dat particuliere eigenaren en landgoederen de uitvoering van eventuele maatregelen willen beoordelen in het licht van de effecten op het totale eigendom en de verzameling van functies daarin. Binnen het gegeven dat de effecten van maatregelen tijdig moeten worden bereikt, wil de provincie hiervoor de ruimte bieden.

De provincie levert gronden 'obstakelvrij' op. Dit houdt in dat de gronden vrij zijn voor inrichting als natuur. Het kan uiteraard voorkomen dat partijen wel nog moeten zorgdragen voor de juiste toestemmingsbesluiten. Hiertoe is artikel 10 in de overeenkomst opgenomen.

Monitoring

De kosten van extra monitoring bovenop de SNL zal door de provincie gefinancierd worden. In overleg met partijen kan het beste bepaald worden hoe die het beste uitgevoerd kan worden en afgestemd met al bestaande monitoring. Te denken valt hierbij aan de jaarlijkse schouwen die de provincie zal moeten uitvoeren. Deze zullen ook tijdsbeslag bij o.a. TBO's vragen.

Apparaatskosten

Door een (landelijke) discussie over vergoeding van eigen uren (apparaatskosten) met TBO's die op dit moment plaatsvindt, dreigde het ondertekenen van de borgingsovereenkomsten PAS in de vertraging te komen. Daarmee zal ook de uitvoering van de PAS maatregelen (en dus de totale uitvoering ontwikkelopgave) kunnen vertragen. TBO's zijn van mening dat het uitgangspunt dat wordt gehanteerd om '100% van de maatregelen te vergoeden' betekent dat zij alle uren, waaronder apparaatskosten, vergoed dienen te krijgen.

Achtergrond

Provincies zijn van mening dat apparaatskosten geen onderdeel uitmaken van de 100% financiering van de maatregelen. De middelen die de provincies van het Rijk hebben ontvangen voor uitvoering van de PAS maatregelen zijn "sec" ontvangen voor realiseren van concrete maatregelen. De normkosten zijn berekend inclusief zaken als opslagen aannemer, engineering, risicoreservering en btw. De inzet van uren door de partners bij projectteams, beleidsadvisering en dergelijke bij de totstandkoming en uitvoering van een project zitten hier niet in. Honorering van de wens van TBO's zou dus een gat in de provinciale dekking voor uitvoering van de PAS maatregelen betekenen. De TBO's geven aan dat zij ook geen financiële dekking hebben voor hun ureninzet.

De provinciale benadering voor financiering door de provincie is gelijk met de gebruikelijke wijze van financiering van maatregelen voor nieuwe natuur zoals de provincie dit afgelopen jaren heeft gedaan. Inzet van uren door de partners (gemeenten, provincie, TBO's, waterschappen e.d.) in projectteams, werkgroepen en dergelijke bij de totstandkoming en uitvoering van een project nemen de partners dan altijd voor eigen rekening. Deze uren maken dus geen onderdeel uit van de subsidiabele projectkosten. De TBO's staan op het standpunt dat uitvoering van de PAS-maatregelen niet vergelijkbaar met de maatregelen voor nieuwe natuur. De PAS-maatregelen zijn volgens hen niet bedoeld om het natuurbeleid te realiseren maar om ruimte voor economische ontwikkelingen te creëren.

Het verschil in interpretatie door de TBO's en de provincies over wat valt binnen de 100% financiering zit voor een deel in een verschillende benadering. Waar de TBO's de focus leggen bij de PAS-maatregel als iets wat aan hun gevraagd wordt mee te werken aan het creëren van de door de overheid gewenste economische ontwikkelruimte buiten de natuurgebieden, legt de provincie bij de PAS maatregelen de focus op de uitvoering van de PAS maatregelen als onderdeel van de realisatie van Natuur doelen en de totale ontwikkelopgave in het landelijk gebied. Daarbij gaat de provincie er tevens vanuit dat bij het realiseren van de opgaven incl. de PAS maatregelen alle betrokken partijen ook in mindere of meerdere mate een eigen belang hebben en daarmee in mindere of meerdere opzicht de PAS-maatregelen (als onderdeel van de totale ontwikkelingsopgave) bijdragen aan de eigen doelstellingen en ambities.

Vanuit de PAS systematiek is de provincie verplicht geweest om voor de eerste PAS periode niet meer of minder maatregelen voor gebieden op te voeren dan die nodig zijn om de achteruitgang van

de natuurtypen te keren en tegelijkertijd zicht op verbetering in de perioden daarna te houden. De PAS gebiedsanalyses zijn hierop ecologisch en juridisch getoetst.

Voor Waterschappen speelt de discussie niet. Waterschappen zien een eigen verantwoordelijkheid (beleidsadvisering bij projectvoorbereiding en uitvoering) conform wat al te doen gebruikelijk is. We zijn het met waterschappen eens dat de eigen uren van waterschappen subsidiabel zijn als het gaat om inzet van bijvoorbeeld projectleiders wanneer er geen beschikbare inzet hiervoor vanuit Prolander voor handen is. Qua tariefstelling voor deze subsidiabele uren gaan we uit van het document "Tarieven 2014 Inzet waterschapspersoneel ten behoeve van Raamovereenkomst Plattelandsontwikkeling Drenthe".

Voorgaande gezegd hebbende, willen provincie en TBO's werken aan een oplossing voor de discussie en zien zij daarvoor mogelijkheden.

Aanpak

Partijen erkennen dat deze discussie een landelijk karakter heeft. Zij bevorderen dat hierover op dat niveau tot afspraken en, zo nodig, aanvullende financiering wordt gekomen. Dit betekent dat in elk geval het ministerie van EZ, IPO en terreinbeherende organisaties centraal tot afspraken moeten komen. Alleen indien het overleg op landelijk niveau niet iets oplevert dat op provinciaal niveau lucht geeft aan én de TBO's én de provincie, dan wordt het overleg binnen Drenthe over deze kwestie voortgezet. Uitgangspunt daarbij is dan dat bij het aangaan van uitvoeringsovereenkomst voor de realisatie van maatregelen naar 'maatwerk' wordt gezocht.

Basis voor dat eventueel noodzakelijke maatwerk is dan de erkenning van zowel het feit dat het uitvoeren van PAS herstelmaatregelen TBO's veel extra werk bezorgd waarvoor zij nu niet geëquipeerd zijn, als van het feit dat provincies voor de door TBO's geclaimde financiële compensatie van apparaatskosten door het Rijk nu niet worden vergoed. Een aantal denkrichtingen die bij deze twee constatering en alsdan zouden passen, vindt u hierna verwoord.

Mogelijke denkrichtingen oplossingen

Om beter inzicht te krijgen waar we het over hebben bij inzet eigen uren volgen hieronder mogelijke denkrichtingen richting een oplossing. Dit wordt gedaan aan de hand van de drie typen PAS maatregelen. Deze zijn onder te verdelen in: (1) onderzoeken, (2) inrichtingsmaatregelen en (3) beheersmaatregelen.

Onderzoeken

Drenthe heeft een dertigtal onderzoeken in de planning staan in het kader van de PAS. Het uitvoeren van deze onderzoeken kan in de markt worden gezet dan wel worden uitgevoerd door een of meerdere partners zelf. Er is veelal dusdanige expertise in eigen huis dat het voor de hand kan liggen dan wel er de wens ligt om deze onderzoeken van de verschillende partners met eigen menskracht uit te voeren. In dit geval zouden deze eigen uren vanuit de PAS subsidiabel kunnen zijn. Ook de inzet van expertise voor begeleiding van onderzoeken valt hieronder.

Inrichtingsmaatregelen

Uitgangspunt bij de uitvoering van de ontwikkelopgave staat het uitvoeren van de PAS maatregelen niet op zichzelf. Zoals afgesproken in de raamovereenkomst gaan we de gezamenlijke opgave Nieuwe Natuur, maatregelen PAS en KRW zo veel als mogelijk integraal en gebiedsgericht uitvoeren. De verantwoordelijkheid van de waterschappen ligt hier bij de KRW oppervlaktewater-maatregelen. We streven ernaar om zo kostenefficiënt mogelijk te werken door de verschillende maatregelen in de uitvoering te combineren (werk-met-werk maken). Hier hoort ook het slim financieren met aanvullende financieringsbronnen (POP3, Life, Icoongelden).

De uitvoering van de totale opgave vraagt veel capaciteit en energie. De provincie faciliteert de uitvoering van de ontwikkelopgave (dus inclusief de PAS opgave) met het beschikbaar stellen van inzet door Prolander. Dit is vergelijkbaar hoe voormalig DLG de afgelopen jaren heeft geopereerd. Concrete afspraken over de inzet van Prolander maakt de provincie met Prolander via de jaarlijkse prestatieovereenkomst. Hierdoor wil de provincie de deelnemende partijen zoveel als mogelijk ontlasten als het gaat om inzet en capaciteit. Uitgangspunt voor de provincie is dan ook inzet van Prolander ter ondersteuning van het project. Mocht er geen capaciteit vanuit Prolander beschikbaar zijn voor het proces is subsidiëring van procescapaciteit (bijvoorbeeld inhuren van een projectleider) bespreekbaar, het zal in voorkomende gevallen altijd gaan om maatwerk. Dat neemt niet weg dat er nog altijd inzet geleverd wordt door de afzonderlijke partijen zoals leveren van bijdrage aan project- en/of werkgroepen, interne en externe beleidsmatige afstemming, veldbezoek en dergelijke. Deze inzet van uren dragen alle betrokken partijen zelf, vergelijkbaar met hoe tot op heden gewerkt is aan het realiseren van de EHS.

Tot op heden zijn er ook altijd kostenposten geweest die wel subsidiabel zijn, direct gekoppeld aan de uitvoering van de concrete maatregelen. Denk hierbij aan engineeringskosten (opstellen bestekken, berekeningen ed). Het ligt voor de hand deze ook voor PAS subsidiabel te stellen.

Beheersmaatregelen

Als de beheersmaatregelen zelf door een partij worden uitgevoerd zijn de concrete werkzaamheden subsidiabel. Vergelijkbare redenering als bij onderzoeken. Net als bij de inrichtingsmaatregelen PAS gaat de provincie ervan uit dat de beheersmaatregelen PAS in mindere of meerdere mate een bredere bijdrage leveren aan het versterken van het betreffende natuurgebied.

De TBO's stellen dat het om extra beheersmaatregelen gaat boven op de reguliere beheersmaatregelen. Daarmee zou er geen eigen belang zijn voor de TBO's. Dit zou betekenen dat door de PAS sprake zou zijn van intensiever beheer dan vanuit natuuroogpunt noodzakelijk wordt geacht. In dit laatste geval zou dit betekenen dat de beheersmaatregelen dan primair nodig zijn voor de doelstellingen PAS, niet zijnde (achterstallig) onderhoud ten behoeve van de versterking van het natuurgebied. In deze benadering zou het subsidiabel stellen van de apparaatskosten verdedigbaar zijn, onder voorwaarde dat de totale kosten passen binnen de normkosten.

Voor de PAS beheersmaatregelen onderzoekt de provincie de mogelijkheid deze onderdeel te laten maken van zogenaamde Lumpsum afspraken (al dan niet in het kader van subsidie natuurbeheer).

Conclusies:

1. TBO's en particulieren: Instemmen met de lijn van het concept borgingsovereenkomst waarin o.a. staat '100% financiering van de PAS maatregelen' voor TBO's en particulieren. Dit is conform de tekst uit de Raamovereenkomst.
 2. Voor waterschappen: akkoord gaan met de voorgestelde tekst (artikel 5 van de concept borgingsovereenkomst) waarin staat dat zij 100% van de kosten gefinancierd krijgen tenzij maatregelen samenvallen met KRW maatregelen van de waterschappen in welk geval waterschappen maximaal 50% aan de kosten bijdragen naar gelang het belang dat zij hebben bij de uitvoering van de KRW werkzaamheden. Met KRW werkzaamheden wordt hier bedoeld op KRW werkzaamheden ten behoeve van het oppervlaktewater.
 3. TBO's: In te stemmen met de driedeling in soorten maatregelen en langs deze lijn proberen overeenstemming te bereiken als dit niet op landelijk niveau lukt. Hiermee wordt rekening gehouden op het moment we met de betrokken partijen de maatregelen op gebiedsniveau nader gaan uitwerken tot concrete projecten.
-

Instrumentarium

Instemming met de Programmatistische Aanpak Stikstof betekent dat de provincie onder omstandigheden juridisch gehouden kan zijn tot inzet van het meer dwingende juridische instrumentarium. In extremis zou dat kunnen betekenen dat de provincie zou kunnen moeten gaan onteigenen.

Het perspectief van onteigening heeft een potentieel prijsopdrijvend effect bij grondverwerving. Tevens kan het partijen ertoe verleiden om zich afwachtend op te stellen. Voornoemde effecten, gecombineerd met het feit dat de provincie juist decennialange goede ervaringen heeft opgedaan met minnelijke verwerving maken dat de provincie in principe terughoudend omgaat met inzet van het meer dwingende juridische instrumentarium. DPG heeft in gesprekken voor totstandkoming van deze borgingsovereenkomst het belang van realiseren van doelen op basis van vrijwilligheid nog eens benadrukt. In de concept borgingsovereenkomst vindt u de Drentse werkwijze verwoord.

Tegelijkertijd onderkent de provincie dat met het oog op de realisatieverplichting voor de maatregelen van de PAS verwerving onontbeerlijk kan zijn en dat daarvoor onder omstandigheden gebruik moet worden gemaakt van het meer dwingende instrumentarium. Een en ander mede doordat de vergunningen die de provincie onder de PAS kan verlenen, mede steunen op deze borgingsafspraken. De borgingsovereenkomst legt daarom vast dat de provincie gebruik zal maken van het meer dwingende instrumentarium wanneer tijdige realisatie van de PAS-maatregelen dat vereisen en gelijkwaardige alternatieven voor de die maatregelen er niet zijn.

Conclusie:

4. Instemmen met de tekst van de concept borgingsovereenkomst waarin o.a. staat de provincie bij het uitblijven van voldoende progressie v.w.b. de tijdige realisatie van de PAS-maatregelen het dwingende juridische instrumentarium, waaronder onteigening, zal inzetten.

Organisatie

Met het sluiten van de borgingsovereenkomst zetten partijen een tweede stap naar het afronden van afspraken waarmee gestart kan worden aan concrete uitvoering van de gezamenlijke ambities voor de natuuropgave in Drenthe. Een laatste stap ligt in het aangaan van afspraken op projectniveau. Van belang is daarbij onder andere hoe maatregelen worden weggezet. Opties zijn onder andere het hanteren van een bestuurscommissie, het wegzetten van maatregelen in een opdracht en het openstellen van subsidieregelingen voor uitvoering van PAS-maatregelen.

De provincie vindt het te ver voeren om hierover in de borgingsovereenkomst afspraken aan te gaan en stelt voor deze in het verdere spoor van het Programma Plattelandsontwikkeling uit te werken. De voorliggende concept borgingsovereenkomst doet hierover dan ook geen uitspraken.

Conclusie:

5. Resterende afspraken voor realisatie van de PAS-maatregelen binnen het Programma Plattelandsontwikkeling (Realisatiestrategie spoor 2) te maken.
-